

Europska unija po Lisabonskom ugovoru

*Tamara Čapeta**

Nakon dugotrajnih porođajnih muka, 1. prosinca 2009. stupio je na snagu Lisabonski ugovor. Njime je donekle izmijenjen pravni i institucionalni okvir u kojem djeluje Europska unija. U tom smislu Ugovor je od ustavne važnosti za EU. Njime su izmijenjeni dosadašnji Osnivački ugovori na kojima se Unija temeljila, a kojima je posljednja pred-lisabonska inačica bila ona dogovorena Ugovorom iz Nice (2002.). Novi Ugovor odražava nastojanje Unije da se prilagodi novoj situaciji u kojoj se našla prvenstveno zbog velikog širenja članstva s 15 država u 1995. na gotovo dvos-truko – 27 u 2007. U kratkim se crtama tumače najvažnije promjene koje Ugovor unosi u ujedinjenu Europu.

Ključne riječi: Europska unija, Lisabonski ugovor

1. Težak put k Lisabonskom ugovoru

Lisabonski ugovor zapravo predstavlja kompromis dogovoren pošto je na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj propao prethodno predlo-ženi tekst novog Osnivačkog ugovora, nazvan Ustavni ugovor za Euro-

* Prof. dr. sc. Tamara Čapeta, izvanredna profesorica europskog javnog prava Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (Associate professor of European Public Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

pu. Ustavni su ugovor države članice EU usvojile krajem listopada 2004., pošto je njegov tekst razmatrala i sastavila za to posebno sazvana Konvencija. Međutim, iako je Ustavni ugovor doista trebao ukinuti postojeće osnivačke ugovore i zamijeniti ih potpuno novim tekstom, on je po svom nastanku i dalje bio samo međunarodni ugovor. Stoga su ga trebale ratificirati sve potpisnice u skladu sa svojim ustavnim tradicijama. Velik se broj država odlučio izaći na referendum te pitati vlastite građane prihvaćaju li Ustavni ugovor. Među njima su bile i Francuska i Nizozemska. Građani tih država odbacili su Ustavni ugovor na referendumima održanim 19. svibnja odnosno 1. lipnja 2005. Osnivački ugovor EU ne može vrijediti samo za neke njezine članice, odnosno da bi stupio na snagu, potrebno je da ga ratificiraju sve članice EU. Stoga je pokušaj da ujedinjena Europa i imenom dobije ustav propao.

Kao odgovor na krizu nastalu neusvajanjem Ustavnog ugovora, čelnici su europskih država dogovorili usvajanje tzv. Reformskog ugovora. On se sada naziva Lisabonski ugovor, zahvaljujući mjestu gdje je 31. prosinca 2007. potpisan na iscrpljujućem samitu Europskog vijeća. Zapravo, velika većina rješenja ponuđenih Ustavnim ugovorom prenesena je i u tekst Lisabonskog ugovora. Izostala je, međutim, simbolika, koja je mogla navoditi na zaključak da se Unija pretvara u novu superdržavu. Tako se, prvenstveno, odustalo od upotrebe pridjeva *ustavni*. Izmijenjeni su i nazivi nekih institucija, primjerice ministar vanjskih poslova predložen Ustavnim ugovorom postao je visoki predstavnik Unije za vanjsku politiku i sigurnost, odnosno točnije, kako danas već znamo, visoka predstavnica; izmijenjeni su i nazivi akata te se odustalo od usvajanja europskih zakona i europskih okvirnih zakona, a zadržalo uredbe i direktive; izbačene su i odredbe o himni i zastavi. Uklanjanje simbolike omogućilo je većini europskih država da novi Ugovor usvoje u parlamentarnim procedurama bez potrebe izlaska na referendum. No, jedna država nije, prema vlastitom Ustavu, mogla izbjeći referendum. Bila je to Irska. Njezini su građani na referendumu u lipnju 2008. odbacili Lisabonski ugovor, što je bio dodatni udarac legitimitetu Unije i dovelo je do još veće krize.

Pošto su Ircima obećani određeni ustupci, koji će biti pretočeni u pravna pravila prvim sljedećim sporazumom o članstvu u EU, koji će EU, nadamo se, sklopiti s Hrvatskom, na ponovljenom je referendumu u rujnu 2009. Lisabonski ugovor dobio zeleno svjetlo od Irske. No, ni ovdje nije bio kraj sage o usvajanju novog europskog temeljenog ugovora. Dva su ustavna suda – jedan Njemačke i drugi Češke – još trebala odlučiti o ustavnosti predloženog Ugovora. Pošto su oba suda dala zeleno svjetlo, na put uspjeha stao je još i jedan predsjednik države, češki, Vaclav Klaus.

Uz pomoć grupe zastupnika u češkom parlamentu koji su pokrenuli još jedan postupak za ocjenu ustavnosti, Klaus je uspio još za koji mjesec odgoditi stupanje Ugovora na snagu te se pritom izboriti za dodatne ustupke za Češku. No, na koncu je i Klaus kapitulirao pred upornošću novog Ugovora da stupi na snagu te ga je potpisao. I tako je Lisabonski ugovor u zadnjem mjesecu 2009. godine postao novi pravni okvir za političko djelovanje Unije.

2. Kako izgleda lisabonska Europa

Lisabonski je ugovor izmijenio dosadašnje osnivačke ugovore EU na »stari« način, odnosno unoseći amandmane na postojeći tekst Ugovora. Pri tome je ipak došlo i do izmjene naziva dosadašnjih Ugovora. Ugovor o Europskoj uniji (UEU) i dalje nosi isti naziv, ali je Ugovor o Europskoj zajednici preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Ta dva ugovora od 1. su prosinca pravni temelji europske integracije. Uz njih i dalje postoji i Ugovor o Euratomu.

Novi je ugovor unio u dosadašnji tekst i jednu izmjenu tehničkog karaktera, no koju pravnici uglavnom ne vole – izmijenio je dosadašnje brojeve članaka.

Lisabonski ugovor = Ugovor o EU (UEU) +
Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU)

2.1. Nestanak stupova i subjektivitet Europske unije

Počevši od stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta (1993.), Europska unija bila je opisivana kao organizacija utemeljena na tri stupa. Prvi od njih, koji je obuhvaćao Europske zajednice, bio je nadnacionalni te su u tom stupu države pristale dijeliti svoju suverenost s drugim članicama. Druga dva stupa, međutim, temeljila su se na klasičnijim oblicima međunarodne suradnje između država. Tako u područjima zajedničke vanjske i sigurnosne politike (drugi stup) i policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (treći stup) države nisu mogle ostati preglasane prilikom donošenja odluka. Uz to je i odnos snaga među institucijama u ta dva stupa davao više mogućnosti izražavanju nacionalnih interesa, uz jako Europsko vijeće i Vijeće ministara, a slabu Europsku komisiju.

Jedna od najvažnijih novina Lisabonskog ugovora je nestanak stupova, odnosno, točnije govoreći, spajanje trećeg stupa s prvim i njegovo podvrđavanje nadnacionalnoj metodi suradnje među državama. Stapanje prvog i trećeg stupa znači da će se o osjetljivim pitanjima kaznene politike i pratećeg prava u lisabonskoj Europi odlučivati većinski, a ne više jednoglasno, da će donesene odluke izravno važiti u svim državama članicama i biti nadređene njihovim internim pravnim pravilima te da će Europski sud steći mogućnost kontrole provode li države pravo nastalo u okviru te europske politike.

Dok se nadnacionalna EU Lisabonskim ugovorom širi i na kaznenopravnu suradnju među državama, područje zajedničke vanjske i sigurnosne politike (dosadašnji drugi stup) i dalje na izvjestan način ostaje zasebni stup. Naime, u tim se politikama države nisu pristale odreći kontrole nad donošenjem odluka te će se one, u većini situacija, i dalje donositi jednoglasno. Uz to, svjesne prointegrativne povijesti Europskog suda, države članice nisu ni u Lisabonu pristale proširiti njegovu nadležnost na te zajedničke politike.

Uz nestanak dosadašnje hramske strukture EU, još se jedna strukturalna promjena sastoji u tome da je Europska unija stekla pravni subjektivitet i stoga jači identitet na međunarodnom planu. Do Lisabonskog ugovora samo su Europske zajednice imale pravni subjektivitet, dok EU nije. S novim Ugovorom Europska zajednica nestaje kao subjekt međunarodnih odnosa, ali i kao pojam iz europskog pravnog i političkog života. Ta bi promjena, iako nije toliko bitna, trebala Uniju učiniti jednostavnijom i razumljivijom, kako njenim građanima tako i ostatku svijeta.

2.2. Promjene u institucionalnoj strukturi EU

Jačanju identiteta Unije trebale bi pridonijeti i neke institucionalne promjene koje uvodi Lisabonski ugovor, posebice dvije nove institucije – europski predsjednik i visoka povjerenica za vanjsku i sigurnosnu politiku. To je vjerojatno najvidljivija novost koju u život EU unosi Lisabonski ugovor.

Lisabonski ugovor zadržava postojeće europske institucije: Europsku komisiju, Vijeće ministara, Europski parlament, Europski sud i Revizorski sud. Tom je popisu i formalno, iako je to u praksi već dugo činjenica, pridodano i Europsko vijeće. Podsjetimo, Europsko vijeće tijelo je koje na redovitim sastancima okuplja šefove država ili vlada članica EU. U Vijeću ministara, pak, sjede pojedini resorni ministri iz nacionalnih vlada, ovisno

o području u kojem je Vijeće pozvano odlučivati. Vijeće ministara je zakonodavno tijelo. Europsko vijeće to nije, niti je to Lisabonskim ugovorom postalo. No, kako u Europskom vijeću sjede čelnici nacionalnih vlada, kojima pojedini ministri koji odlučuju u Vijeću ministara odgovaraju, jasna je politička važnost ovog tijela i njegov utjecaj na zakonodavni postupak. Europsko vijeće već desetljećima igra jednu od najvažnijih uloga u usmjerivanju europskih politika te je, stoga, uz Europsku komisiju, zapravo europski *policy-maker*. Priznajući mu status institucije, Lisabonski je ugovor zapravo samo potvrdio tu činjenicu.

Europsku komisiju prema van predstavljao je njezin predsjednik, no Europsko vijeće, s druge strane, nije imalo jednu osobu koja bi ga predstavljala prema ostatku svijeta. Za organizaciju i vođenje sastanaka Europskog vijeća bila je zadužena država koja je držala šestomjesečno predsjedavajuće mjesto Vijećem ministara. Lisabonski ugovor u tome donosi bitnu izmjenu. Predviđeno je, naime, da se na čelo Europskog vijeća bira stalni predsjednik, s jednom obnovljivim mandatom od dvije i pol godine. Europski predsjednik rukovodi radom Europskog vijeća te predstavlja Uniju prema van u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Mnogo više od toga Ugovor iz Lisabona ne kaže. Stoga će važnost ove nove funkcije uvelike ovisiti o tome kako će je u praksi uobličiti njezin prvi predsjednik. Na samitu Europskog vijeća održanom u studenom 2009. čelnici su se europskih država usuglasili da će tu zadaću povjeriti Hermanu Van Rompuyu, dotadašnjem belgijskom premijeru.

Šestomjesečno rotirajuće predsjedništvo Unijom nije nestalo s Lisabonskim ugovorom, bez obzira na uvođenje institucije stalnog europskog predsjednika. Predsjedništvo će i dalje organizirati i predsjedavati sastancima Vijeća ministara u njegovim različitim sazivima, osim u sazivu Vijeća u sastavu ministara vanjskih poslova EU. Tim će vijećem, naime, predsjedavati druga nova funkcija uvedena Lisabonskim ugovorom – visoka predstavница za vanjsku i sigurnosnu politiku. Za prvu visoku predstavnicu EU izabrana je Catherine Ashton, Britanka i dotadašnja povjerenica Europske komisije za trgovinsku politiku.

Visoka predstavница objedinjuje tri dotadašnje institucije – rotirajuće šestomjesečno predsjedništvo na čelu Vijeća u sazivu ministara vanjskih poslova, povjerenika Europske komisije za vanjske poslove i bivšu funkciju visokog predstavnika, koju je do sada obavljao Javier Solana. I ona predstavlja Uniju prema van. Kuriozitet je nove funkcije u tome da je visoka predstavница istovremeno i članica Vijeća, odnosno predsjedava sastancima Vijeća ministara vanjskih poslova i potpredsjednica je Europske

komisije. Uz to, ona će biti na čelu nove europske diplomatske službe, za ustroj koje su pripreme započele već i prije stupanja Ugovora na snagu.

Uvođenje novih ne dovodi do ukidanja postojećih institucija, ali može bitno utjecati na uspostavljenju ravnotežu snaga između njih. Kakav će novi odnos nastati i koje će institucije biti gubitnici, a koje dobitnici, još je prerano reći. Naime, i to će u velikoj mjeri ovisiti o tome kako će se u praksi definirati uloga dviju novih funkcija. Uz to, iako će nova funkcija visoke predstavnice olakšati Kissingerovu dilemu tko je odgovarajuća osoba koju u Europi treba nazvati, jer će Hillary Clinton u Europi zvati Catherine Ashton, ipak će ujedinjenu Europu na međunarodnoj razini predstavljati veći broj osoba – uz visoku predstavnicu to su, naime, u najmanju ruku, i europski predsjednik i predsjednik Europske komisije.

Lisabonski je ugovor predviđao promjene i u Europskoj komisiji. Naime, broj povjerenika trebao se smanjiti i ne odražavati više broj država članica EU. Svrha je te promjene bila u tome da se osigura efikasniji rad Komisije, koja uglavnom odlučuje kao kolegij, koji je, zbog širenja Unije na, za sada, čak 27 država, prerastao veličinu adekvatnu za efikasnu komunikaciju i odlučivanje. Kako Komisija u europskoj institucionalnoj strukturi ne odražava nacionalne interese, već zapravo kreira vlastite europske interese, te njezini povjerenici ne bi smjeli predstavljati interese država članica iz kojih dolaze, bilo je moguće zamisliti Komisiju u kojoj u svako vrijeme ne sjedi povjerenik iz svake države članice. No, protiv te promjene bile su mnoge manje države EU, uključujući ovdje i Irsku. Kao jedan od ustupaka Irskoj, radi postizanja pozitivnog ishoda ponovljenog referenduma o Lisabonskom ugovoru, predviđeno je da se broj povjerenika u Europskoj komisiji ipak neće smanjiti. Gledano iz hrvatske perspektive, to znači da će i Hrvatska kad postane članica EU imati »svog« povjerenika u Komisiji, iako on više neće biti njezin, već europski povjerenik.

Lisabonski je ugovor potvrdio još jednu institucionalnu stvarnost EU. Naime, u novije vrijeme, na europskoj su razini uspostavljene brojne agencije. One se uspostavljaju aktima sekundarnog prava, najčešće odlukama Vijeća, ili Vijeća i Parlamenta, a njihova je svrha u europskoj institucionalnoj strukturi različita. Neke od njih su sljedeće: u okviru dosadašnjeg prvog stupa postoji, primjerice, Agencija za sigurnost hrane, Ured za različitost biljaka, Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu, Europska agencija za pomorsku sigurnost, Europska agencija za temeljna prava, i druge. U okviru politike slobode, sigurnosti i pravde postoje, primjerice, Europski policijski ured (Europol) i Jedinica EU za pravosudnu suradnju (Eurojust). U okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike postoji Eu-

ropska obrambena agencija, Institut EU za sigurnosne studije i Satelitski centar EU. Postoje i izvršne agencije uspostavljene sa svrhom upravljanja određenim projektima i programima EU, kao primjerice Europska agencija za obrazovanje, audiovizualni sektor i kulturu (EACEA), Europska agencija za zdravlje i potrošače i druge.

Dosadašnji Osnivački ugovor nije ni na jednom mjestu prepoznao postojanje tih tijela. Novi Ugovor također ne prepoznaje agencije u svojim institucionalnim odredbama, ali se one spominju u poglavlju o Europskom sudu. Tako je Sud stekao izričitu nadležnost kontrolirati pravnu valjanost odluka agencija, tijela i ureda EU povodom izravne tužbe za poništenje te interpretirati ili kontrolirati valjanost takvih odluka putem prethodnog postupka koji pokreću nacionalni sudovi. Time je prepoznata mogućnost tih tijela da svojim aktima utječu na uređenje pravnih odnosa u EU te priznata njihova važnost.

Najveća promjena vezana uz Europski sud jest to da je njegova ukupna nadležnost proširena i na cijelo područje policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Posebice je važno da je Komisija stekla ovlast pokretati infrakcijski postupak protiv države koja ne provede akt usvojen u okviru navedenih politika, koji u krajnjem stadiju može završiti i pred Europskim sudom. Broj potencijalnih tužitelja povodom izravne tužbe za poništenje proširen je na iste one osobe kao i u dosadašnjem prvom stupu, a uobičajeni se prethodni postupak provodi u cijelom području politike slobode, sigurnosti i pravde. To znači da su svi nacionalni sudovi, a ne samo oni zadnje instancije, automatski, bez potrebe prethodnog pristanka njihovih država, stekli ovlast obraćati se Europskom sudu sa zahtjevima za tumačenje ili ocjenu valjanosti primarnog ili sekundarnog prava u ovom području. Do nekih navedenih promjena došlo je odmah nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, dok će neke nastupiti tek po isteku prijelaznog razdoblja od pet godina. U zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici nadležnost je Europskog suda, osim u dva slučaja, i dalje isključena.

Od ostalih promjena vezanih uz Europski sud treba spomenuti još dvije. Kao prvo, naziv te institucije izmijenjen je u Sud Europske unije (ne više Europskih zajednica), dok je naziv Prvostupanjskog suda izmijenjen u Opći sud. No, važnije od toga, došlo je do nekih promjena u postupku izbora sudaca za Europski sud. Suci se, naime, i dalje biraju zajedničkim dogovorom država članica, ali će prije konačne odluke država svoje mišljenje o kandidatu kojeg predloži pojedina država dati novoosnovano savjetodavno tijelo, u kojeg se sedmeročlanom sastavu nalaze bivši suci Europskog suda i visokih nacionalnih sudova. Iako je stajalište tog tijela o

kandidatu samo savjetodavne prirode, očekivati je da će njegovo uvođenje u proces izbora sudaca utjecati na postupke nominiranja kandidata na nacionalnoj razini.

2.3. Korak dalje u demokratizaciji EU

Lisabonski ugovor donosi i često manje spominjan, ali jednako bitan, pomak u načinu odlučivanja. Naime, dosadašnja procedura suodlučivanja Europskog parlamenta i Vijeća pretvara se u redoviti zakonodavni postupak Unije. To znači da će, kao prvo, u mnogo većem broju područja u odlučivanje biti uključen Europski parlament. Tako će Parlament, primjerice, suodlučivati u pitanjima zajedničke poljoprivredne i ribarske politike, što dosad nije bio slučaj, te u većini pitanja politike slobode, sigurnosti i pravde. Parlament će također zajedno s Vijećem donositi cjelokupni proračun EU, bez obzira na to je li riječ o obveznim ili neobveznim izdacima. Veću financijsku kontrolu Parlament će steći i u pogledu kohezijskih fondova, jer će i ovdje dosadašnje jednoglasno odlučivanje u Vijeću biti zamijenjeno suodlučivanjem.

Proširenje broja područja odlučivanja u redovitom zakonodavnom postupku istovremeno znači i afirmaciju nadnacionalne metode jer u redovitom zakonodavnom postupku Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, a ne jednoglasno. Izračun kvalificirane većine pojednostavnit će se po isteku prijelaznog razdoblja te se više neće temeljiti na ponderiranju glasova koji pripadaju pojedinim državama, već na većini ukupnog europskog stanovništva i većini država.

Ishod postupka odlučivanja na europskoj razini jesu pravni akti EU koji zadržavaju jednake nazive kao i u dosadašnjem Ugovoru – uredbe, direktive i odluke. Novina uvedena Lisabonskim ugovorom jest da su akti sada sistematizirani na zakonodavne i nezakonodavne, a nezakonodavni dalje na delegirane i provedbene. Zbog spajanja prvog i trećeg stupa nestaju nazivi okvirna odluka i odluka koji su se upotrebljavali za akte u području policijske i pravosudne suradnje te se od sada akti i u tim politikama donose u obliku uredba, direktiva i odluka. Ta promjena nije samo formalne naravi, jer je novim Ugovorom sekundarno pravo u području ovlasti obuhvaćenih dosadašnjim trećim stupom steklo izravni učinak, koji mu je Ugovorom iz Nice bio izričito isključen. Ta promjena tiče se svih novousvojenih akata, dok već postojeći akti neće steći izravni učinak dok ne istekne prijelazno razdoblje od pet godina ili ne budu izmijenjeni i pretvoreni u uredbe, direktive ili odluke.

Demokratizaciji EU pridonosi i nova uloga dodijeljena Lisabonskim ugovorom nacionalnim parlamentima. Oni, prvi put u dosadašnjoj povijesti EU, dobivaju ulogu u europskom procesu donošenja odluka. Kao prvo, novi mehanizam kontrole poštovanja načela supsidijarnosti u svakom zakonodavnom aktu EU omogućuje im kontrolu svih zakonodavnih akata EU i pruža mogućnost da spriječe centralizaciju odlučivanja. Kao drugo, nacionalni parlamenti stekli su pravo na obavještenost o svim prijedlozima zakonodavnih akata, što im omogućuje da utječu na konačni ishod zakonodavnih postupaka kroz odnos s nacionalnim vladama, predstavnici kojih odlučuju na europskoj razini u okviru Vijeća ministara. Nacionalni parlamenti također su stekli pravo da ih se obavijesti o bilo kojem prijedlogu izmjene Osnivačkog ugovora, a ako se izmjena događa u pojednostavnjenom postupku, temeljem tzv. passerelle klauzule, nacionalni su je parlamenti ovlašteni odbiti. Nacionalne će se parlamente također morati obavijestiti i o svakom novom zahtjevu neke države za članstvo u EU.

Novina usmjerena demokratizaciji Unije jest i tzv. građanska inicijativa. Iako nije još jasno kako će taj mehanizam funkcionirati u praksi, prema Ugovoru, najmanje milijun građana EU iz značajnog broja članica može tražiti od Europske komisije da predloži određeni propis.

I konačno, iako ne i manje bitno, Povelja EU ljudskih prava, koja je svečano proglašena u Nici 2000., stekla je pravnoobvezujući status. Iako su ljudska prava i do sada bila okvir politika EU te ih je u svojoj praksi, kao opća načela prava EU, štutio Europski sud, priznavanje obvezujućeg statusa Povelji učinit će ih vidljivijim dijelom europskog pravnog poretka. I to također pridonosi demokratskom legitimitetu Unije.

2.4. Promjene u ovlastima EU i jasnije razgraničenje od ovlasti država članica

Europska je unija tvorevina utemeljena na prijenosu ovlasti s država članica na europsku razinu. Ona sama po sebi nema nikakvih izvornih ovlasti, već one pripadaju državama članicama. To načelo, koje se u Europi naziva načelom dodijeljenih ovlasti, izraženo je u Lisabonskom ugovoru još jasnije nego prije. Uz to, razjašnjene su i kategorije ovlasti koje ima EU njihovom podjelom na isključive, podijeljene i komplementarne ovlasti u samom tekstu Ugovora.

Isključive su ovlasti one nad kojima je Unija stekla isključivo pravo odlučivanja te države više o tim pitanjima ne mogu uopće odlučivati čak i ako ih EU nije riješio. Područja isključivih ovlasti su malobrojna, a Lisabonski

ugovor tu nabraja: carinsku uniju, uspostavu pravila o tržišnom natjecanju nužnih za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, monetarnu politiku država članica kojih je valuta euro, očuvanje morskih bioloških resursa u okviru zajedničke ribarske politike te zajedničku trgovinsku politiku. Unija također ima isključivu ovlast sklapanja međunarodnih ugovora ako je njihovo sklapanje predviđeno zakonodavnim aktom EU ili je nužno kako bi EU mogao izvršavati svoje unutarnje ovlasti, ili ako sklapanje međunarodnog ugovora može utjecati na zajednička pravila i mijenjati im doseg.

Podijeljene ovlasti su one u kojima i Unija i države članice zadržavaju ovlast pravne regulacije. Takve su ovlasti uglavnom preemptorne, tj. jednom kad EU pravno uredi neko pitanje, države ga članice nisu više ovlaštene drugačije urediti sve dok postoji europska norma. Najveći broj europskih politika u podijeljenoj je nadležnosti između EU i država članica. Ugovor tu nabraja, iako ne taksativno, unutarnje tržište, socijalnu politiku u aspektima predviđenim Ugovorom, ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu okoliša, zaštitu potrošača, transport, trans-europske mreže, energetske politiku, područje slobode, sigurnosti i pravde te zajednička pitanja sigurnosti u području javnog zdravstva.

I konačno, neke ovlasti dodijeljene Uniji, koje se nazivaju komplementarnima, ne ovlašćuju Uniju na zakonodavno djelovanje, već samo na potporu akcijama država članica. Takva je situacija, primjerice, u području zaštite zdravlja, industrijskoj politici, kulturi, turizmu, obrazovanju, sportu, civilnoj zaštiti i upravnoj suradnji.

Razlog naglašavanja i jasnijeg objašnjenja podijele ovlasti u Ugovoru vjerojatno leži u sve češćim prigovorima na »tiho« širenje ovlasti Unije. Nabranje ovlasti u temeljnom aktu doduše nije spriječilo postupnu centralizaciju ni u jednom federalnom sustavu, ali će novo poglavlje Lisabonskog ugovora zasigurno pridonijeti transparentnosti Unije.

Osim jasnije podjele ovlasti, Unija je ovlaštena i u nekim novim područjima. Tako je, primjerice, u Ugovor unesen novi pravni temelj za energetske politiku, a u glavi o zaštiti okoliša kao cilj te politike naglašena je borba protiv klimatskih promjena. Samostalni pravni temelj dobili su i svemirska politika, sport i civilna zaštita.

2.5. Članstvo u EU i izmjene Ugovora

Postupak primanja nove države u članstvo EU nije izmijenjen, osim u nekim detaljima. Zahtjev za članstvo država predaje Vijeću, a o zahtjevu se obavještavaju Europski parlament i svi nacionalni parlamenti država

članica. Država može postati članica pod uvjetom da je europska država, da poštuje temeljne vrijednosti EU i uvjete koje dogovori Europsko vijeće. Takva je situacija bila i dosad, samo ovo posljednje nije bilo izričito spomenuto u Ugovoru. Članstvo se ostvaruje temeljem sporazuma o pristupanju, koji, osim EU, moraju ratificirati i sve države članice. Kako ništa bitno nije izmijenjeno u postupku primanja nove države u članstvo, Lisabonski ugovor neće donijeti nikakve promjene u proces pregovaranja Hrvatske za ulazak u članstvo, koji se, čini se, približava svom kraju.

Novina u Ugovoru jest, međutim, izrijekom predviđena mogućnost i postupak izlaska iz EU. U pravilu, država koja istupa iz EU s njom dogovara uvjete istupanja temeljem sporazuma o istupanju. No, ako taj sporazum ne stupi na snagu dvije godine od predaje zahtjeva za istupanje, država iz Unije istupa unilateralno. Unošenje te odredbe u Ugovor dobilo je i pozitivne i negativne ocjene. Čini nam se da u državi s poviješću kakvu ima Hrvatska ustavnim dokumentom predviđena mogućnost istupanja može olakšati donošenje odluke o članstvu.

Što se budućih izmjena Osnivačkog ugovora tiče, također su predviđene neke novine. Redoviti postupak izmjena ne razlikuje se bitno od dosadašnjeg, osim što je izrijekom predviđeno sazivanje Konvencije prije otvaranja Međuvladine konferencije. Po takvom je postupku, naime, bio usvojen Ustavni ugovor kojeg je najveći dio prihvaćen i u Lisabonskom ugovoru. Konvencija je sastavljena od predstavnika nacionalnih parlamenata, čelnika država ili vlada članica EU te predstavnika Europskog parlamenta i Komisije. Može se donijeti i odluka da se Konvencija ne saziva ako predložene promjene nisu od veće važnosti. U redovitom postupku izmjena potrebno je da sve države članice u skladu sa svojim ustavnim postupcima ratificiraju Ugovor koji mijenja dotadašnje ugovore.

Lisabonski je ugovor, međutim, predvidio i mogućnost mijenjanja Ugovora u pojednostavnjenom postupku. U takvom se postupku može izmijeniti samo treći dio Ugovora o funkcioniranju EU, koji se odnosi na zajedničke politike. Pojednostavnjeni postupak predviđa mogućnost preskakanja međuvladine konferencije. Naime, odluku o izmjenama može jednoglasno izglasati Europsko vijeće nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, Komisijom i, ako je potrebno, Europskom središnjom bankom. Tako usvojene izmjene također moraju ratificirati sve države članice EU. Na taj se način ne mogu proširiti ovlasti Unije, već samo izmijeniti postojeće.

I konačno, temeljem tzv. passerelle klauzule moguće je izmijeniti način odlučivanja o pojedinim europskim politikama (odnosno odlučiti o prelas-ku s jednoglasnosti u Vijeću na odlučivanje kvalificiranom većinom, ili o

prelasku s odlučivanja u posebnom zakonodavnom postupku na odlučivanje u redovitom zakonodavnom postupku) i bez potrebe nacionalnih ratifikacija. Odluku o takvoj izmjeni Ugovora donosi Europsko vijeće nakon dobivenog pristanka Europskog parlamenta. No, prije donošenja takve odluke potrebno je o njoj obavijestiti nacionalne parlamente, koji mogu spriječiti takvu pojednostavljenu izmjenu Ugovora protivljenjem izraženim u roku od šest mjeseci.

3. Zaključak

Nabrojene novine nisu iscrpan prikaz svih izmjena koje za Europu znači Lisabonski ugovor, već samo izbor najvažnijih. Opća ocjena novog Ugovora svakako je da on jest važan korak naprijed u europskom integracijskom procesu. Njime, međutim, proces europske integracije nije ušao ni u kakvu novu, kvalitativno drugačiju fazu. EU je i dalje tvorevina koje legitimitet počiva istovremeno i na državama članicama i na europskim građanima. Opstojnost država stoga nije ugrožena u EU, već je dapače uvjet legitimnosti svih europskih odluka.

Iako Lisabonskim ugovorom nije promijenjena bit EU, Ugovor je ipak donekle prekretnica u procesu europske integracije. On je odraz činjenice da je Unija izašla iz formativne faze svog razvoja. Kako je postala zrelija, više neće patiti od dječjih bolesti, a Lisabonski se ugovor čini dobrom osnovom da se spriječe, ili ako to ne uspije, da se izliječe bolesti zrelije dobi. Uz to, novi je Ugovor ipak dovršio sad već dugogodišnju krizu nastalu odbijanjem Ustavnog ugovora i time otvorio vrata da se Unija prestane baviti sama sobom i posveti svojim politikama i svojim građanima.

EUROPEAN UNION ACCORDING TO THE TREATY OF LISBON

Summary

After a long period of suspense and many difficulties, the Treaty of Lisbon came into force on 1 December 2009. It has changed legal and institutional framework of the European Union to some degree. Thus, the Treaty is of constitutional importance for the Union. It has changed the previous Treaties on which the Union was based. The last pre-Lisbon version was the Treaty of Nice (2002). The new Treaty reflects the efforts of the Union to adapt to its new circumstances that occurred primarily due to a huge enlargement from 15 members in 1995 to 27 in 2007. The aim of this paper is to give a brief outline of the most important changes the Treaty of Lisbon brings to the united Europe.

Key words: *European Union, the Treaty of Lisbon*